الجماهيرية العربية الليبية الشعبية الاشتراكية العظمى

اللجنة الشعبية العامة

شؤون الخدمات

الهيئة القومية للبحث العلمي

التنمية الإدارية


# آفاق التنمية والتطوير الإداري

# في

# الجماهيرية العربية الليبية الشعبية الاشتراكية العظمى

الجماهيرية العربية الليبية الشعبية الاشتراكية العظمى

اللجنة الشعبية العامة

شؤون الخدمات

الهيئة القومية للبحث العلمي

# التنمية الإدارية

---

# آفاق التنمية والتطوير الإداري

في

## الجماهيرية العربية الليبية الشعبية الاشتراكية العظمى

---

# مقدمة

تعتبر الإدارة العنصر الأبرز والأهم في عملية التنمية الشاملة والمستدامة، وذلك من خلال استخدام قدرة الإدارة على التخطيط للسياسات، وتعبئة الموارد المادية والبشرية و إدارتها.

وهي كعملية تقنية تمثل تحدياً بالجماهيرية العربية الليبية الشعبية الاشتراكية العظمى لأسباب اقتصادية واجتماعية وتاريخية، وأول هذه التحديات هو أن الجماهيرية تطرح حلاً سياسياً و اقتصادياً واجتماعياً فلسفياً ونظرياً يحتاج لتطبيقات علمية تقنية وعملية ناجحة على أرض الواقع كما أن المساحة الجغرافية الواسعة وقلة عدد لسكان، وما يتبع ذلك من ضرورة تفعيل دور الفرد والمنظمات، بالإضافة إلى الدور الطليعي للجماهيرية يفرض أيضا إبرازها في شكل نموذجي، ولكنها تواجه الآثار الاجتماعية والنفسية السلبية لحقبة الاستعمار في ضعف فكرة المصلحة العامة وما يتبع ذلك من ضعف تطبيق القوانين. بالإضافة إلى طبيعة الاقتصاد الليبي القائم على النفط يحتم الاهتمام الاستثنائي بالإدارة لتنويع مصادر الدخل وتنميتها وترشيدها.حيث إن اقتصاديات اليوم والمستقبل لم تعد تقاس بكميات الموارد الطبيعية ونوعيتها وأهميتها وإنما بقدرة أفراد اي مجتمع على تحديد أهدافهم وإدارة منتوجات حصادهم الفكري في برنامج اقتصادي متكامل

## مشكلات التنمية الإدارية

تشير بيانات وتقارير المتابعة والتقييم للبرامج التنموية الضخمة والتي نفذت على مدى يزيد على ثلاثين سنة أن الأسلوب الإداري المتبع لم يكن يواكب حجم التطلعات المنشودة، كما تزداد الشكوى من تقصير في الوصول الى الأهداف رغم توفر الإمكانيات المادية بشكل عام ويرجع ذلك أساسا الى عجز الإدارة عن تحقيق الأهداف المطلوبة، ويمكن تلخيص ذلك في الأسباب التالية:

1. تعدد الجهات التي أسندت إليها الاختصاصات المتعلقة بالإدارة مما أدى إلي ظهور عدد من المشكلات التشريعية والتنظيمية، كصعوبة التنسيق، وعدم توحيد الإجراءات الإدارية لتحقيق الاقتصاد في الإنفاق على الإدارة، إلى ضعف القدرة علي إدارة وتوجيه المقدرات الاستشارية سواء المتمثلة في مؤسسات البحث والتطوير أو الخبراء الإداريين.

2. ضعف وتخلف التشريعات الإدارية والوظيفية في مواكبة التطورات الوطنية والدولية في مجال الإدارة العامة. إذ يرجع معظم هذه التشريعات إلي بداية فترة السبعينات من القرن الماضي كقانون العمل، وقانون الخدمة المدنية، والقانون المالي للدولة، واللوائح والقرارات المنظمة لشؤون الوظيفة العامة.

3. كثرة التغيير والتبديل في الهياكل الإدارية إما بالدمج أو الإلغاء، وذلك على مستوى اللجان الشعبية العامة النوعية، واللجان الشعبية للشعبيات، واللجان الشعبية للمؤتمرات الشعبية الأساسية في ظل عدم وجود سياق إداري واضح لتداول الوثائق الوطنية بين هذه الأجسام، مما

أدى إلى ضياع المستندات الدالة على المواضيع وعلى المسـؤولية، وإلى تداخل الاختصاصات و ازدواجيتها وتعارضها وارتفاع تكلفة الإدارة.

4. عدم تحديد مكونات الجهاز الإداري بشـكل موضوعي ودقـيق، فلازالت فئات الأطباء والمدرسين ورجال الشرطة وغيرهم يعتبرون من مفردات الجهاز الإداري، مما يجعله جهازاً ضخماً غير متجانس، وبالتالي يصعب التعامل معه.

5. ضعف الاهتمام بتنمية الموارد البشرية بالوحـدات الإدارية والمتمثل في التدريب بأشكاله المختلفة، مما أدى إلي ضعف أداء العاملين، وعدم المقدرة على التعامل مع أسـاليب العمل الجديدة، وكذلك الآلات والمعدات والأجهزة الحديثة وعلى رأسها الحاسب الآلي. مما أدى إلى تعثر اسـتخدام تكنولوجيا المعلومات ( المعلوماتية) في العمليات الإدارية، كما أن محاولات إدخال الميكنة في الإدارة لازالت تواجه صعوبات متعددة مالية وفنية وضعفاً عاماً في القدرة علي استخدامها من قبل العاملين أو المواطنين على حد سواء مما يؤخر دخولنا الى عصر الإدارة الالكترونية بشكل عام حـيث إن عدم قدرة المواطنين على استخدام الحاسب الآلي سيكون المشكلة الرئيسـية في تطوير الإدارة تقـنياً في المستقبـل، مما يحرم الإدارة من أدوات لا يمكن الاستغناء عنها وفق التطورات الحديثة في مجال العمل الإداري.

6. تعدد المشكلات التنظيمية والتي أثرت في الأداء الإداري وساهمت في الحد من فعالية الإدارة، مثل عدم الاهتمام ببناء هياكل تنظيمية واقـعية

وملاكات وظيفية معبرة عن الحجم الفعلي للعمل، وعدم مراعاة المبــدء القائم بوحدة الرئاســة، وضعف المعايير المقــررة لأداء، وغياب المعايير الموضوعية لتقلد الوظائف العامة، وضعف برامج التحفيز المادي والمعنوي.

## الخطوط العريضة لبرنامج التنمية الإدارية

وفي ضوء ما تقدم أصبح من المهم جداً ان تتم مهاجمة هذا الملف في ضوء التطورات الاقتصادية والاجتماعية الأخيرة وخاصة في وقت تستعد فيه الجماهيرية للعب دور أساسي في تحريك القارة الإفريقية موحدة ودخول منظمة التجارة العالمية مما يفرض ضرورة وجود برنامج للتنمية الإدارية في الجماهيرية العظمى، يستهدف الحد من القصور الإداري والمظاهر السلوكية والتنظيمية السلبية المصاحبة لعملية التنمية الشاملة من ناحية، ويرفع المقدرة والكفاءة الإدارية للوحدات من جهة أخرى..ولتحقيق ما سبق فإنه يقترح ان تشكل النقاط التالية أهدافاً لبرنامج التنمية الإدارية وهي:

1. استحداث أو إنشاء مشروع للتنمية الإدارية يُسند إليه ملف التنمية الإدارية كتطوير التشريعات المتعلقة بالإدارة والوظيفة العامة، والرفع من كفاءة العاملين من خلال التدريب المكثف، وتنفيذ الإصلاحات الهيكلية، ودراسة ظواهر التسيب والانحراف ومعالجتها، واستخدام المعلومات والمعلوماتية في مجال الإدارة.

2. تطوير القوانين والتشريعات التي تنظم الإدارة وشؤون الوظيفة العامة، بحيث تواكب التطورات الوطنية والدولية، وترسي قواعد ومبادىء جديدة تعزَز وتدعم التوجه نحو التنمية الإدارية، واحترام القوانين والعمل على تطبيقها وتنمية روح المسؤولية والمصلحة العامة بما يؤدي إلى إدارة فاعلة.

3. الاهتمام بالتدريب باعتباره أكثر الوسائل فاعلية للوصول إلى التنمية

البشرية المستدامة، والاستثمار السخي في رأس المال البشري، عن طريق التدريب والتعليم، والبحث العلمي والتطبيقي، وصقل وتنمية المهارات والقدرات، وتوجيه التدريب ومخرجاته بما يتلاءم واحتياجات الاقتصاد الوطني و دعم وتعزيز الاتجاه نحو ميكنة الإدارة والاستخدام الواسع لتكنولوجيا المعلومات، (المعلوماتية) في مجال الإدارة وبالأخص في مجال اتخاذ القرارات. مع التركيز على معالجة المشكلات المتعلقة بندرة المعلومات، ورداءتها، وتوقيتها، والقضاء على الصعوبات المتعلقة بانتقال المعلومات بين الوحدات الإدارية.

4. التركيز على القيادات الإدارية باعتبارها أغلى الموارد وأهمها، فالقادة الإداريون هم أداة التطوير والتنمية في الجهاز الإداري الشعبي، وهم مسئولون مباشرةً على تنفيذ قرارات المؤتمرات الشعبية الأساسية، وبالتالي ينبغي التركيز على تدريب القادة الإداريين، وأن يكون اجتياز امتحانات تبرز القدرات الموضوعية والشخصية للقائد الإداري ضرورية، مع التركيز على تدريب القادة الإداريين كالأطباء الذين يكلفون بإدارة وحدات صحية أو المهندسين المكلفين بإدارة مصانع ومشاريع، مع تنمية المهارات السلوكية لشاغلي الوظائف القيادية ووضع معايير أخلاقية وسلوكية لشغل الوظائف القيادية وتنفيذها.

5. أن تشمل عمليات التنمية الإدارية وظيفة الرقابة، بحيث ينصرف مفهوم الرقابة الي مجموع العمليات والأساليب التي يتم بمقتضاها التحقق من أن

الأداء يتم على النحو الذي حددته الأهداف والمعايير المطلوبة، كما تجدر الإشارة إلى أن تعدد الأجهزة الرقابية على أعمال الإدارة العامة يشتت جهود وظيفة الرقابة،ووظيفة الإدارة معاً، ويؤدي إلى تداخل وازدواجية الواجبات والمسؤوليات الرقابية.

6. إقرار قواعد تنظيمية إلزامية واعتبارها مواضيع تخضع للرقابة الدورية كالعمل بالهياكل التنظيمية والملاكات الوظيفية المدروسة المعبرة عن حجم العمل، وكذلك العمل بالأوصاف الوظيفية، واحترام مبدأ وحدة الرئاسة ومراعاة التسلسل الإداري.

7. الاهتمام بالحوافز المادية والمعنوية، وذلك من خلال إقرار هيكل موضوعي للمرتبات يتناسب مع تكاليف المعيشة، ويلبي احتياجات العاملين وأسرهم، مع ربط المرتبات بمعدلات أداء واقعية، وإقرار مبدء التمايز الموضوعي بين الوظائف والمهن، وذلك لتحقيق الاستقرار الوظيفي للعاملين، ومنع تسرب الخبراء خارج الخدمة.

وعلى ما تقدم :

فإن هذا يستلزم إجراء دراسة شاملة للوضع الإداري الراهن، والتعرف علي البيئة الإدارية وجوانبها القانونية والتنظيمية، لتشخيص مواطن الضعف في هيكل الجهاز الإداري القائم حالياً، و لاقتراح التعديلات المناسبة، ووضع خطة للرفع من كفاءة الجهاز الإداري، وتخفيض تكاليف نشاطاته.بما يحقق الأهداف المشار إليها عبر ثلاث مراحل تنموية متلاحقة وهي:

أولاً: دراسة البناء التنظيمي للجهاز الإداري للدولة والمتمثل في المؤتمرات الشعبية الأساسية، اللجان الشعبية، المؤتمرات الشعبية، الشعبيات، واللجنة الشعبية للشعبيات، واللجنة الشعبية العامة.

ــ فإذا كانت المؤتمرات الشعبية الأساسية هي الوعاء القانوني لممارسة السلطة والسيادة والحكم وهي الإدارة التي يتم من خلالها اتخاذ القرارات، وممارسة الرقابة. فإن هذه الأهمية تتطلب بناء مؤتمرات الشعبية أساسية فاعلة تكون قادرة حقيقة على ممارسة الاختصاصات المسندة لها وقد قسمت الجماهيرية العظمى الى ما يقارب من (400) مؤتمر شعبي أساسي، وإذا كان المؤتمر الشعبي الأساسي هو اصغر وحدة إدارية تسير تسييراً ذاتياً فأنه من الضروري الاهتمام بالبناء الإداري للمؤتمرات الشعبية الأساسية، مثل دراسة العمل وحجمه ونوعيته، وتصميم المستندات اللازمة لأداء الأعمال، وتحديد عدد الموظفين اللازمين لأداء الأعمال، بمعنى ان يكون البناء الإداري للمؤتمرات الشعبية الأساسية مواكباً للبناء السياسي لها والذي حظى بكل الاهتمام سابقاً.

ــ إن البناء الإداري للجان الشعبية للقطاعات بالمؤتمرات الشعبية الأساسية والذي يبلغ (17) قطاعاً وفق قرار الأمانة العامة للمؤتمرات الشعبية الأساسية رقم (1) لسنة 1369 و.ر لا يقل أهمية عن البناء الإداري للمؤتمرات الشعبية الأساسية وذلك بالنظر الى الاختصاصات المسندة لها التي تبلغ (168) اختصاصاً رئيسياً ناهيك عن الاختصاصات المضافة بحكم التكليف وبالتالي فإن إعادة النظر في عدد اللجان الشعبية للقطاعات التابعة للمؤتمر الشعبي الأساسي، وكذلك البناء التنظيمي والإداري للقطاعات،

وتقدير حجم العمل بها، وتصميم المستندات اللازمة لأداء الأعمال وتحديد عدد العاملين اللازمين، وتصميم برنامج شامل ومتكامل ونمطي للأوصاف الوظيفية للوظائف باللجان الشعبية للقطاعات التابعة للمؤتمر الشعبي الأساسي هو من الأمور التي ستؤدي الي تحقيق التنمية الإدارية في المستوى المحلي لأداء الأعمال.

ـ تعتبر الشعبية الحلقة الأكثر أهمية في فلسفة الإدارة الشعبية لتطبيق مبدء اللامركزية، وهي الحلقة التنظيمية الوسطي بين العمل السياسي والإداري القاعدي بالمؤتمرات الشعبية الأساسية ولجانها الشعبية، وبين العمل السياسي و الإداري في شكله التنسيقي والتكاملي على مستوى مؤتمر الشعب العام واللجنة الشعبية العامة، وهذه الأهمية تتطلب بناء شعبيات تتوفر فيها بقدر الإمكان عناصر التكامل الجغرافي والسكاني والاقتصادي، بما يؤدي الى أداء دورها باعتبارها وحدة واحدة تهدف الى تحقيق الاكتفاء الذاتي من المتطلبات المالية والبشرية اللازمة لتسيير مرافقها الشعبية. والبناء الإداري للشعبية يبدأ من تحديد العدد المناسب من الشعبيات بالجماهيرية، وبناء هياكل تنظيمية تتناسب مع حجم الاختصاصات المسندة لها، مع تحديد عدد العناصر الموضوعية وليس عدد السكان فقط، وتحديد الاختصاصات الوظيفية للعاملين بالشعبية، وتصميم المستندات التي توحد الإجراءات وخطواتها على المستوى الوطني.

ـ ويبلغ عدد الشعبيات حالياً ما يقارب (30) شعبية وبالتالي فإن إعادة هيكلة هذه الشعبيات من منظور اقتصادي وبشري وفي إطار من التكامل الاقتصادي والاجتماعي يمثل حجر الزاوية في أية عملية تستهدف التنمية

البشرية المستدامة.

ـ كما تكتسب المستويات العليا في التنظيم الإداري المثالي أهميتها من دورها في التنسيق والتوحيد للتشريعات والأعمال الإدارية التنفيذية (المستندات، خطوات العمل،..الخ)، ومراقبة الأداء والتصحيح. وإعداد البيانات والإحصائيات للأغراض الوطنية المتعددة. وهذه الأهمية تفرض دراسة العدد المناسب من أمانات اللجان الشعبية العامة النوعية اللازمة للقيام بهذه الأدوار على مستوى الجماهيرية، فاللجنة الشعبية العامة بأماناتها المتخصصة هي الوعاء الملائم لتخصص وتراكم الخبرة والذاكرة الوطنية للأعمال والمهام المتعددة. مما يستوجب البناء الإداري والتنظيمي الذي يدعم هذه الخصائص. ولتحقيق أعلى درجات التنسيق والتكامل الإداري، فإنه يوصى بأن تكون اللجان الشعبية القطاعية بالمؤتمر الشعبي الأساسي، هي نفس اللجان الشعبية القطاعية بالشعبية، على ان تكتمل الهيكلية التنظيمية المثالية بنفس اللجان الشعبية العامة القطاعية باللجنة الشعبية العامة.

كما يتطلب الأمر القضاء على أوجه الازدواجية والتداخل في الاختصاصات بين كل المستويات السابقة, ويشمل ذلك الازدواجية المحتملة بين المؤتمر الشعبي الأساسي ولجانه الشعبية القطاعية من ناحية، والشعبية باعتبارها وحدة سياسية وإدارية واحدة، وكذلك الازدواجية المحتملة والتشابك في الاختصاصات بين اللجنة الشعبية العامة من ناحية، واللجنة الشعبية للشعبيات من ناحية أخرى.

كما يتطلب الأمر دراسة الأدوار التشريعية والتنفيذية لكل من اللجنة الشعبية العامة وأمانة مؤتمر الشعب العام ودورها في متابعة التنفيذ لقرارات مؤتمر الشعب العام السنوية، وإزالة أوجه التداخل والتعارض والازدواجية بينهما.

ثانياً: إن دراسة البناء التنظيمي للجهاز الإداري للدولة يجب أن تواكبه نفس الجهود لدراسة القوانين والتشريعات وذلك في ضوء التوجهات الاقتصادية والاجتماعية للمجتمع الواسعة والمتعددة الأغراض للحواسيب باعتبارها أكثر متطلبات الإدارة الحديثة إلحاحا مع تبني النظم والأساليب الإدارية العلمية، وعلي هذا الأساس فان إعادة دراسة القوانين الرئيسية من هذا المنظور ستؤدي إلى تحرير العمل الإداري من القيود والأساليب والإجراءات المعيقة على أن تشمل الدراسة قانون العمل وقانون الخدمة المدنية والقانون المالي للدولة وقانون الضرائب والقانون المدني والقانون التجاري...الخ

ثالثاً: الوصول بالجهاز الإداري إلى مرحلة مرضية من التنظيم الإداري والقانوني، فإن المرحلة اللاحقة والمهمة من هذا المشروع التنموي تتمثل في إدخال الميكنة في المجالات المتعددة للعمل الإداري بهدف الاستفادة من التطبيقات الحديثة للمعلومات وتكنولوجيا المعلومات. وهذه التهيئة الإدارية والقانونية ستجعل عملية إدخال الميكنة أكثر يسراً واقل تكلفة وأعظم فائدة للجهاز الإداري الشعبي..

فريق خبراء التنمية الإدارية
بالهيئة القومية للبحث العلمي

# آفاق التنمية والتطوير الإداري

في الجماهيرية العربية الليبية الشعبية الاشتراكية العظمى

تصميم وطباعة الفسيفساء